

Lisboa: las bases del nuevo planeamiento de la ciudad (1990-1994)¹

LUIS BRUNO SOARES²

LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA MUNICIPAL DE LOS AÑOS 80

En las elecciones municipales de 1989, la Coalición de Izquierda, socialista/comunista, obtuvo la mayoría absoluta y sustituyó a la coalición de derecha que gobernó Lisboa los diez años anteriores.

Puede decirse que, al iniciar el año 1990, la Cámara Municipal elegida tuvo que empezar de cero en el área de la Administración Urbanística. No disponía de planos urbanísticos actualizados, no existían estudios sistemáticos sobre la ciudad y sobre los problemas urbanos, las estructuras técnicas estaban envejecidas y desprovistas de técnicos cualificados, los equipamientos y medios de trabajo eran anticuados o inexistentes y la administración urbanística estaba públicamente desacreditada.

La década de los 80 fue un período en el que la coalición de derecha apostó por la dinámica e iniciativa de los promotores privados, basándose en un marco de total «liberalización urbanística», en el cual la Cámara Municipal ejerció un papel secundario y de apoyo a la iniciativa privada. Durante 10 años la ciudad fue regida sin planos urbanísticos y su gestión se fundamentó en el casuismo y en la arbitrariedad de la administración urbanística, centralizada en el Presidente de la Cámara. La ciudad llegó a situaciones críticas e insostenibles a finales de los 80. Además del agravamiento de los problemas de tráfico, de la degradación del parque edificado, de la desorganización general y de los impactos incontrolables de los grandes proyectos inmobiliarios, el mercado inmobiliario entró en crisis y la falta de reglas o normas acabó por desorientar a los propios promotores privados.

Lisboa, en la década de los 80, perdió cerca del 18% de la población residente y continuó absorbiendo el terciario, concentrando la mitad del empleo de toda el área metropolitana. La relación número de residentes por puesto de trabajo llegó a 1,13 y cada día la población de Lisboa se duplica pasando de 670.000 a casi 1.300.000 habitantes.

La administración municipal de la década de los 80 llevó a la ciudad a situaciones críticas sin perspectiva de solución, en un período en que Lisboa se encontraba afectada por una grave crisis de identidad, motivada por el choque de las transformaciones históricas que supuso la descolonización, como la desaparición de la influencia y polarización de Lisboa sobre vastos territorios de ultramar, las transformaciones políticas y sociales que modificaron el país después del 25 de abril de 1974, y la integración de Portugal en

la Comunidad Europea, que situó a Lisboa frente a nuevas realidades e imprevistos embates para los que no estaba, y no está, preparada.

Esta situación de crisis profunda de la ciudad y de falta de ideas y de salidas se puso en evidencia a finales de la década de los 80, de tal forma que, en la campaña electoral de diciembre de 1989, la cuestión del futuro de Lisboa y los problemas urbanísticos constituían el centro del debate público y las fuerzas políticas confrontaban, quizá por primera vez en elecciones municipales en Portugal, proyectos e ideas para la ciudad y programas urbanísticos estructurados y detallados.

DAR CREDIBILIDAD A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y REHABILITAR EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Para la Coalición de Izquierda era indispensable dar una nueva orientación a la ciudad y a la administración municipal, garantizando a la Cámara Municipal un nuevo protagonismo en la producción del espacio urbano y en la resolución de problemas urbanísticos, con base a una Idea o Proyecto de Ciudad, para el cual era indispensable:

- dar credibilidad a las propuestas municipales ante los ciudadanos y a los agentes urbanos, y

- rehabilitar al planeamiento municipal, tanto en los aspectos técnicos, como en los de la práctica política y social.

En este sentido, se comenzó por organizar e implementar un estructura de planeamiento para la ciudad basada en la realización simultánea e interrelacionada de tres tipos de planes:³ el Plan Estratégico de Lisboa (PEL); el Plan Director Municipal (PDM); y Planes y Proyectos Prioritarios (PPP). Para su realización se creó una nueva estructura técnica, la Dirección de Planeamiento Estratégico (DPE) que dependía directamente del Presidente de la Cámara Municipal.

En junio de 1992 se concluyó el Plan Estratégico de Lisboa y lo aprobó la Cámara Municipal; en septiembre de 1993 se finalizó el Plan Director Municipal. Simultáneamente, se realizaron 22 planos pormenorizados, prioritarios para diversas áreas de la ciudad. Como concreción de este conjunto de planos se reconstruyeron estructuras técnicas de planeamiento, integrando técnicos municipales y nuevos técnicos contratados, apoyados por consultores y equipos técnicos privados o de instituciones universitarias y de investigación. La realización de los planes se hizo, por un lado, con la colaboración de diversos departamentos municipales responsables de áreas específicas (Tráfico, Equipamientos Colectivos, Espacios Verdes y Medio Ambiente, Saneamiento, Vivienda, Protección Civil, etc.) y, por otro, con la participación, en el análisis y debate de los estudios y propuestas urbanísticas, de un amplio abanico de organizaciones sociales, culturales y económicas, de instituciones públicas y privadas, de investigadores y promotores, y de diversos organismos autónomos.

La implementación de nuevos procesos de trabajo en el área del planeamiento ha contribuido a la apertura de la Cámara Municipal a los ciudadanos para la discusión de los problemas, de las soluciones y de la toma de decisiones. Como consecuencia de la aprobación del Plan Estratégico de Lisboa, se constituyó un Consejo Consultivo del Plan Estratégico, con la representación de casi un centenar de entidades públicas y privadas. El Consejo del Plan Estratégico analizó y emitió su parecer, a través de una comisión específica coordinada por el Rector de la Universidad Técnica de Lisboa, sobre las propuestas finales del Plan Director Municipal.

Pero, a pesar de estos avances, la relación de las estructuras municipales con la población y con la vida local es todavía muy difícil y deficiente, en relación a los objetivos de la Coalición. La estructura municipal, muy pesada para su dimensión (más de 10.000 funcionarios), demasiado centralizada y burocratizada, poco cualificada (1 técnico para 6 funcionarios sin formación técnica), y funcionando con métodos y logística desactualiza-

dos y de poca eficacia, dificulta o bloquea el acceso de los ciudadanos a los servicios municipales. Por estas razones, la reorganización y modernización de la estructura municipal es una acción en curso, iniciada después de 1990, que tiene como objetivos la reestructuración y descentralización de los servicios, principalmente en el área de la administración urbanística, la cual deberá aproximar las «Freguesias»⁴ de los barrios, permitiendo nuevas formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del planeamiento y de la gestión urbanísticas.

Esta nueva dinámica tuvo como resultado evidente la conquista de la credibilidad pública de la Cámara Municipal que se tradujo en una nueva y holgada victoria de la Coalición de Izquierda en las elecciones municipales de 1993. Con todo, esta confianza ganada en poco más de 3 años tiene sus límites en el tiempo, dados los problemas a resolver y las expectativas creadas.

EL PLAN ESTRATÉGICO Y EL PLAN DIRECTOR

El Plan Estratégico y el Plan Director fueron realizados simultáneamente y con un cuerpo técnico, en gran parte, común a los dos planes. Esta simultaneidad y el hecho de concebir la ciudad como entidad territorial y urbanística han constituido una de las vertientes importantes del Plan estratégico y constituye además uno de los aspectos innovadores de la metodología del planeamiento utilizado en Lisboa.

El Plan Estratégico tiene como objetivos:

- Prever el papel de Lisboa en el contexto de los cambios resultantes de la integración de Portugal en la Comunidad Europea y de la alteración de las relaciones internacionales.
- Formular una «idea de ciudad» y el modelo urbanístico configurador del futuro deseable y posible para Lisboa.
- Formular estrategias municipales para la próxima década, particularmente en el dominio urbanístico, atendiendo a la recuperación de los crónicos atrasos de Lisboa y concretar los cambios de futuro.
- Identificar y desarrollar proyectos prioritarios para resolver situaciones críticas o transformaciones estratégicas.

El Plan Director Municipal es un instrumento de administración urbanística instituido por Ley, con un horizonte temporal máximo de 10 años que define la organización general de la ciudad y de sus usos dominantes y establece las condiciones y reglas para el planeamiento y gestión urbanísticos.

En el sistema de planeamiento adoptado para la ciudad y sus problemas constituye una cuestión central de la estrategia municipal, y contiene posibilidades y debilidades que configuran inevitablemente los «futuros posibles» de Lisboa. Así, Plan Estratégico y Plan Director son piezas complementarias que definen la estrategia y el proyecto de ciudad de la Cámara Municipal, la cual puede sintetizarse en los aspectos siguientes:

1.º Cinco objetivos generales para la modernización de la ciudad y para la mejora de las condiciones de vida de los lisboetas:

- a) recuperar población para Lisboa y rejuvenecerla a través de la oferta de vivienda accesible a los jóvenes y a las clases medias;
- b) mejorar la movilidad y las accesibilidades, básicamente en el área central de la ciudad y en las relaciones entre Lisboa y el restante territorio metropolitano;
- c) revalorizar el medio ambiente y el patrimonio, potenciando creativamente las condiciones naturales e históricas de la ciudad;
- d) desarrollar la base económica de la ciudad, volviendo a la ciudad competitiva en el sistema de ciudades europeas;
- e) reforzar los apoyos y las oportunidades sociales, en un marco de cohesión y solidaridad.

2.º Seis programas estratégicos para Lisboa:

- a) una política de vivienda para los años 90;
- b) cualificar la zona oriental para integrar la Expo 98 a la ciudad;
- c) Carta del Medio Ambiente Urbano de Lisboa;
- d) Lisboa Capital Europea de Cultura 94;
- e) Agencia para el Desarrollo y la Modernización de la Base Económica de Lisboa;
- f) Autoridad Metropolitana de Transportes de la Región de Lisboa.

3.º Un modelo de ordenación urbano:

El modelo de ordenación urbana, subyacente al Plan Estratégico y desarrollado en el Plan Director Municipal, se fundamenta en la articulación de cuatro áreas, las cuales corresponden a cuatro conceptos urbanísticos específicos:

- Área Central, o casco urbano, constituida por el tejido urbano consolidado y consistente. Deberá consolidarse como centro de ciudad y como principal centro de la región metropolitana;
- Corona Urbana de Transición que integra amplias áreas todavía no urbanizadas o en proceso de urbanización, infraestructuras de transportes, y espacios verdes y agrícolas. Esta corona ha de articular el área central de la ciudad y el norte del espacio metropolitano, estableciendo la continuidad urbano/residencial, la articulación del sistema de transporte metropolitano con el centro y la articulación de la estructura verde intermunicipal;
- Visagra (Charneira cremallera) Urbana, entre el área central y la corona urbana de transición, se localiza una zona que deberá garantizar las articulaciones funcionales morfológicas fundamentales en la estructura de la ciudad. Incluye áreas intersticiales y áreas de reestructuración y renovación de gran centralidad. En la (Charneira) Visagra Urbana se organiza el Arco Terciario y los sistemas de coordinación de los transportes urbano-metropolitanos y regionales.
- Arco Ribereño constituido por una estrecha franja, en la cual se deciden las relaciones entre la ciudad y el río.

TRES TEMAS DEL PLAN DIRECTOR MUNICIPAL

El PDM de Lisboa es un plan que privilegia la reorganización y la recualificación de la ciudad, contrariamente al plan anterior (1967) que se focalizaba en las grandes estructuras viarias y en la expansión urbana. Así, el PDM valora la ciudad existente y establece como principios de intervención urbanística la rehabilitación de áreas históricas, la «estabilización» del tejido urbano consolidado y el respeto por la morfologías y por la identidad de los diversos tejidos y estructuras históricas de la ciudad, imponiendo la realización de planos y proyectos urbanísticos de tipo y dimensión adecuados a la reestructuración interna o a la construcción de nuevas áreas. En este marco general, se destacan tres temas que trata el PDM:

- estabilización del tejido urbano consolidado como revalorización de la función residencial;
- delimitación del terciario y de las actividades económicas como condición clave del ordenamiento de la ciudad;
- defensa y valoración del medio ambiente urbano como condición de confortabilidad, seguridad e identidad en el uso de la ciudad para sus habitantes.

Estabilización del tejido urbano consolidado como revalorización de la función residencial

La función residencial ha sufrido un proceso de descalificación y desvalorización en la ciudad provocado por: la sobrevaloración inmobiliaria de otros usos, en particular del terciario; degradación del parque de viviendas antiguas que no presenta condiciones de

seguridad y confortabilidad frente a las exigencias de la demanda actual; y la construcción de las nuevas áreas residenciales periféricas, urbanísticamente desintegradas y descalificadas.

La gestión urbanística municipal permitió, en las últimas décadas, la sistemática sustitución de vivienda por actividades terciarias, lo cual provocó el vaciado de importantes áreas del casco urbano. En 1991 existían en Lisboa 30.000 viviendas no ocupadas (12% del parque residencial), la mayoría de las cuales estaban a la expectativa de ser transformadas para usos terciarios. De 1985 a 1990 la demanda de oficinas fue satisfecha con edificios de vivienda.

En el PDM, como objetivo para contener la difusión del terciario en las áreas residenciales consolidadas, se imponen fuertes restricciones para la construcción de nuevos edificios dedicados exclusivamente a oficinas, así como para el cambio de uso de edificios de vivienda en oficinas. Con estas medidas se prevé contener las expectativas de los propietarios y promotores y alterar los actuales criterios de valoración inmobiliaria de la ocupación del terciario en relación a la vivienda.

Delimitación del terciario y de las actividades económicas como condición clave del ordenamiento de la ciudad

Lisboa, como ciudad capital y principal centro de servicios del país, tiene el terciario como principal componente de su estructura funcional. Así, el terciario juega un papel fundamental en la organización y funcionamiento de la ciudad y en la estructura del mercado inmobiliario, siendo, por estas razones, considerado estratégico en el ordenamiento urbanístico.

El terciario ocupa de 2 a 2,5 millones de metros cuadrados edificados y, entre 1985 a 1990, una demanda media anual de 200.000 metros cuadrados, de los cuales apenas 52.000 m²/año se satisfizo con nuevos edificios de oficinas. No obstante, los proyectos con licencia de obras o en fase de realización en el año 1990 permitirán una oferta potencial de 1,5 millones de metros cuadrados edificados para oficinas, a los que se le añadirán 600.000 m² más, previstos para la urbanización que seguirá a la realización de la EXPO 98 dentro de su área de intervención.

El ordenamiento del terciario en el Plan Director se basaba en la contención del terciario en las áreas residenciales centrales y en la definición de nuevas áreas alternativas relacionadas con el sistema de transportes, condiciones de accesibilidad, suelos disponibles y con la estructura general de la ciudad. En este sentido, el PDM potencia una oferta de 2,5 a 3 millones de metros cuadrados para una demanda estimada de 2 millones de metros cuadrados en los próximos 10 años. Esta oferta se distribuye por varias áreas de la ciudad, en la cuales se integran terrenos municipales y públicos que corresponden al 50% de las áreas disponibles, lo que permitirá poner en práctica una política municipal de suelos específica para el sector terciario. Esta política deberá poner atención en la regulación, no sólo de los aspectos cuantitativos de la demanda, sino también los diferentes segmentos del terciario y, en particular, los que corresponden a pequeñas y medianas empresas de servicios y a los servicios públicos.

Defensa y valoración del medio ambiente urbano como condición de confortabilidad, seguridad en el uso de la ciudad por sus habitantes

Las condiciones naturales de la ciudad además de un patrimonio de características peculiares hacen de Lisboa una de las ciudades europeas con elevado potencial para la localización de actividades y para la atracción de visitantes que busquen la cualidad del medio ambiente urbano. Ésta es una de las potencialidades que el Plan Estratégico considera para desarrollar la capacidad competitiva de Lisboa en el espacio europeo. Pero la cualidad del medio ambiente urbano es también uno de los aspectos que permitirá hacer de Lisboa una ciudad mejor para vivir y trabajar.

La defensa y la valoración del medio ambiente urbano tiene como fin garantizar la

seguridad, la confortabilidad y la identificación con el uso de la ciudad y deberá ser objeto de la Cartá del Medio Ambiente Urbano que constituye uno de los programas prioritarios del Plan Estratégico.

En el PDM se definen un conjunto de Componentes Ambientales Urbanos que se han de considerar en el planeamiento y la gestión urbanística de la ciudad. Estos componentes tienen como fin defender y valorar espacios públicos construidos, relaciones de la ciudad con el río, sistemas de vistas panorámicas o sistemas paisajísticos, conjuntos urbanos especialmente significativos, morfologías urbanas destacables y espacios verdes integrados en el tejido urbano consolidado, e identificar áreas de riesgo para la ocupación urbana, como puedan ser las de riesgo tecnológico ⁸ (industrias de alto riesgo) y áreas de mayor riesgo sísmico. Planteado en esta dimensión, el tema medio ambiente constituye un aspecto nuevo en el planeamiento urbanístico de la ciudad el cual implica la profundización de estudios en algunas áreas específicas.

Conclusión

Hoy parece claro que la Cámara Municipal no sólo adquirió una nueva imagen y credibilidad referente a la ciudad sino que también se abren algunas perspectivas para arrancar a Lisboa de la crisis en que se encuentra.

Puede también decirse que el nuevo planeamiento de la ciudad aportó una importante contribución a esta imagen y dio un nuevo protagonismo de la Cámara Municipal en el desarrollo y transformación de Lisboa, sólo porque consiguió dotar al municipio de un conjunto importante de instrumentos coordinados de gestión de la ciudad en un plazo de tiempo relativamente corto, sino porque se adoptaron metodologías, conceptos y técnicas actuales y, a veces, innovadoras en el área del planeamiento al implicar a un amplio abanico de instituciones, entidades públicas y privadas, agentes culturales, sociales y económicos en el debate sobre los problemas y caminos a seguir para dar un nuevo rumbo a Lisboa.

Con todo, éste fue un comienzo que exige continuidad, más del proceso y de las líneas estratégicas que de las posibles soluciones apuntadas en su momento.

De hecho, la crisis no se superó del todo, los grandes problemas urbanos no están resueltos, la credibilidad de la Cámara Municipal no está consolidada y los grandes desafíos que Lisboa afronta, condicionados por las transformaciones históricas de las dos últimas décadas, se mantendrán presentes durante mucho tiempo.

Notas

¹ Artículo basado en la intervención presentada en la Jornadas «Izquierda Europea y Poder Local en los 90», Madrid, julio 1993.

² Arquitecto, Coordinador del Plan Director Municipal. Fax: (351-1) 395 09 34.

³ La metodología del planeamiento consta en un documento aprobado por la Cámara Municipal el 14 de agosto de 1990.

⁴ Divisiones administrativas equivalentes a distritos.